

doch von Beginn an klar, dass die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ die letzte Entscheidung über den Verfassungsvertrag beibehalten. Demokratiepolitisch bedenklich ist diese Trennung in beratende (deliberierende) und entscheidungsbefugte Körperschaft allemal. Verbleibende Defizite wie die zum Teil intransparente Vorgangsweise des Präsidiums könnten und sollten in einem zukünftigen Konvent durch entsprechende Verfahrensregeln durchaus transparenter und somit nachvollziehbarer gemacht werden. Andere Schwierigkeiten wie das relativ geringe Interesse der

Bürgerinnen und Bürger Europas können auch durch noch so ausgereifte institutionelle Verbesserungen kurzfristig nicht befriedigend gelöst werden. Dies vom Konvent oder „den Politikern“ zu fordern mag zwar verführerisch und weit verbreitet sein, ist jedoch angesichts der Komplexität politischer Aushandlungsprozesse naiv. Vermutlich wird man sich mit der Tatsache abfinden müssen, dass europäische Verfassungsdebatten trotz eines breiten Angebots von politischer Seite, von den Bürgerinnen und Bürgern nur in Maßen aufgenommen und verarbeitet werden.

Helmut P. Gaisbauer

Der EU-Konvent aus der Perspektive beitragswilliger Staaten – Schlüsselinstitution einer „Westerweiterung“?

Deskriptoren: Beitrittsländer; Europäische Union; Konvent.

Von Machtgefällen: *Hidden agenda* oder schlechtes Europäertum?

In der einzigen öffentlichen Debatte des polnischen *Sejm*,¹ die den Arbeiten des Konvents zur Zukunft Europas gewidmet war, vertrat *Roman Giertych* von der euroskeptischen *Liga der Polnischen Familien* die Ansicht, dass der Konvent eine Veranstaltung der 15 Mitgliedstaaten sei, deren einziger Zweck darin liege, noch vor der Erweiterung die alten Machtverhältnisse innerhalb der EU festzuschreiben. Die Teilnahme der Vertreterinnen und Vertreter der beitragswilligen Staaten habe dabei bloß die Funktion, deren Bevölkerungen Sand in die Augen zu streuen. Der populäre und populistische Euroskeptiker *Giertych* bezichtigte damit den Konvent eine *hidden agenda* zu haben, die es rechtfertigen würde, ihn als Schlüsselinstitution einer „Westerweiterung“, als Instrument eines hegemonialen Projekts der Schlüs-

selmächte der Union zur Ausdehnung ihres Machtbereichs auf die beitragswilligen Staaten Mitteleuropas zu bezeichnen.

Ein knappes Jahr später – die polnische Bevölkerung hatte sich gerade mit einem durchaus beachtlichen Anteil von 78% pro-Stimmen für den EU-Beitritt ausgesprochen –, zeigte sich im Gefolge des Gipfels von Athen, dass der Konventsentwurf nicht für alle Regierungen eine „gute Ausgangsbasis“ für die Arbeit der Regierungskonferenz darstellte. Polen und Spanien traten dezidiert gegen die vorgeschlagene Reform der Machtverteilung in einer Schlüsselinstitution der *europolity* auf: die Frage der Stimmengewichtung bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat der Europäischen Union war in ihren Augen vom Konvent nicht zufrieden stellend geklärt bzw. überhaupt zu unrecht zum Gegenstand eines Vorschlags zur Neuregelung gemacht worden. Diese Streitfrage konnte selbst auf dem entscheidenden Gipfel in Brüssel im Dezember 2003, der nach den Vorstellungen aller beteiligten Akteure innerhalb der EU die Regierungskonferenz beenden hätte sollen, nicht gelöst werden. Anstelle der feierlichen Verkün-

1 *Sejm*, das Unterhaus des polnischen Parlaments.

digung der Einigung der 25 Staats- und Regierungschefs auf die erste nominelle europäische Verfassung stand der peinliche Abbruch der Verhandlungen.

Die Frustration, die dieses Scheitern ausgelöst hatte, ließ sich etwa daran ablesen, dass der französische Staatspräsident *Jacques Chirac* und der deutsche Bundeskanzler *Gerhard Schröder* unmittelbar nach dem Scheitern unisono mit der Bildung eines Kerneuropa gedroht hatten, sollte sich der Europäische Rat nicht auf eine gemeinsame Verfassung einigen können. Es fehlte dabei nicht an (auch innerpolnischen) Schuldzuweisungen an die polnischen Verhandler rund um Premier *Leszek Miller*, die mit ihrer Inflexibilität den Abschluss der Verhandlungen unmöglich gemacht hätten. So stand implizit auch die „Europareife“ der Polen in Zweifel.

Andererseits könnte man die Haltung der polnischen Regierung auch als Ergebnis einer idealen Responsivität des polnischen politischen Systems interpretieren, hatte doch der *Sejm* als Legislativorgan im Vorfeld der gescheiterten Verhandlungen die Exekutive beinahe einstimmig zur Verteidigung des Systems der Stimmengewichtung auf der Basis des Vertrags von Nizza verpflichtet. Zumindest in einem ersten Anlauf war dies der Regierung *Miller* dann auch „gelingen“. Die Macht des Parlaments hatte die Position der polnischen Akteure im Verhandlungsprozess zumindest insoweit gestärkt. Fällt aber damit das Diktum der mangelnden Europareife in dieser konkreten Problemkonstellation auf das gesamte politische System Polens zurück? Oder hat sich, im Gegenteil, die These *Giertychs* bewahrheitet, und der Konvent war bloß ein Camouflageprojekt der EU-15 bzw deren Führungsmächte Deutschland und Frankreich unter Einbeziehung Großbritanniens gewesen – wie der polnische Euroskeptiker behauptete –, gegen das sich das polnische politische System erfolgreich zur Wehr gesetzt hatte?

Dieser Beitrag versucht einige jener Faktoren und Konstellationen herauszuarbeiten, die zu dieser Situation führten, um am Ende eine differenzierte Antwort auf die aufgeworfenen Fragen nahezulegen. Offensichtlich ist, dass beinahe alle politischen Akteure eines Beitrittsstaates gegen einen Kernvorschlag des

Verfassungsentwurfs des Konvents Stellung bezogen hatten. Obwohl der Anlassfall der Untersuchung damit auf Polen beschränkt ist, kann er als ein Verweis auf tiefer liegende Probleme aufgefasst werden, die generell alle beitragswilligen Staaten betroffen haben und die einen mitteleuropäischen Schatten auf das hochambitionierte Projekt einer europäischen Verfassungsgebung werfen.

Die Faktoren: Gleicher als gleich

Die Erklärung von Laeken hielt fest, dass die Kandidatenländer gleichberechtigt und in vollem Umfang an den Beratungen des Konvents zur Zukunft Europas teilnehmen könnten, „ohne jedoch einen Konsens, der sich unter den Mitgliedstaaten abzuzeichnen beginnt, verhindern zu können“². Diese Einladung war allgemein äußerst positiv aufgenommen worden. Geringe Verstimmungen über die Zusammensetzung des Präsidiums, in dem keine Vertreterin bzw kein Vertreter eines Beitrittslandes vorgesehen gewesen war, bzw über die Frage der Übersetzung aller Konventsdokumente auch in die Sprachen der zukünftigen Mitgliedstaaten hatten keinen größeren Einfluss auf die Wahrnehmung der Einladung als ein Zeichen des Vertrauens, das gerne angenommen wurde.³

Im Laufe der Arbeiten des Konvents hatte sich allerdings herausgestellt, dass der unterschiedliche Ausgangspunkt von Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten und jener der Beitrittskandidaten eine möglicherweise unüberwindbare Hürde darstellte, die drohte, die Vertreterinnen und Vertreter der Beitrittskandidaten zu Konventsmitgliedern zweiter Klasse werden zu lassen. Gründe dafür können in der zögerlichen Integration der Beitrittskandidaten in die europäischen politischen Familien ebenso gesehen werden, wie in simpler Unerfahrenheit der Beratungsteams und der fehlenden logistischen und intellektuellen Unterstützung vor Ort, die für die Repräsentantinnen und Repräsentanten der Mitgliedstaat-

2 Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken v 14./15.12.2001, SN 300/01.

3 Vgl zur Geschichte des Konvents allgemein *Norman, An Accidental Constitution* (2004).

ten etwa in Form der Ständigen Vertretungen zur Verfügung standen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Konventsmitglieder der 15 Mitgliedstaaten mit qualitativ wesentlich besseren Ausgangspositionen und Möglichkeiten am Deliberationsprozess beteiligt gewesen waren und auf diesen deutlich mehr Einfluss gehabt hatten, als jene der beitriftswilligen Staaten.

Erste empirische Fundstücke

Empirische Arbeiten zum realen Einfluss einzelner Akteure auf die Konsensfindung im Konvent fehlen bisher. Es liegt auf der Hand, dass Einfluss schwer messbar zu machen ist. Ein erstes empirisches Datum in dieser Hinsicht könnte das Namensverzeichnis und die jeweilige Anzahl der Nennungen im ersten Werk der „Konventsgeschichtsschreibung“ von Peter Norman⁴ abgeben:

Tabelle 1 zeigt, dass die öffentliche Wahrnehmung der Tätigkeit der Konventsmitglieder aus den beitriftswilligen Staaten unter der Wahrnehmungsgrenze zu liegen kommt. Der Konvent war nicht der Ort, an dem sich die Mitglieder der beitriftswilligen Staaten außerordentlicher öffentlicher Aufmerksamkeit erfreuen konnten. Eine tatsächliche Quelle des Einflusses dürfte jedenfalls in der Rückbindung der Akteure an ihre nationalen politischen Systeme liegen. Dies führt unmittelbar zu einem weiteren Widerspruch, mit dem sich die übertragende Mehrzahl der beitriftswilligen Länder konfrontiert sah.

Die Unmöglichkeit des Gleichzeitigen

Neun von dreizehn Beitrittskandidaten hatten im Laufe des Jahres 2003 Referenden über den EU-Beitritt vorzubereiten. Im Vorfeld dieser Referenden mussten die Regierungen ihre jeweiligen nationalen Kampagnen organisieren. An sich bereits ein heikles Thema, bei dem der Vorwurf der Propaganda von Seiten euroskeptischer Akteure mit Sicherheit eintritt, kam in diesen Fällen noch die Gleichzeitigkeit des Unmöglichen zu tragen: Zeitgleich mit den Kampagnen mehrerer beitriftswilliger Staaten

Tabelle 1. Referenzen nach Institutionen

Institutionelle Herkunft	Gesamtzahl der Nennungen	Prozentanteile
Regierungen MS	265	30,6%
Konventsvorsitz	233	26,9%
MEP	217	25,0%
Parlamente MS	127	14,6%
Parlamente BK	13	1,5%
Regierungen BK	12	1,4%
	867	

Anmerkungen: MS Mitgliedstaaten; MEP Europaparlamentarier; BK Beitrittskandidaten.

Quelle: eigene Berechnungen; Norman (FN 3).

wurden im Konvent die machtpolitisch bedeutendsten institutionellen Arrangements aus den bisherigen Verträgen in Frage gestellt und schließlich geändert. Die Schlussphase dieses Diskussionsprozesses kann mit dem *fait accompli* (Peter Norman) Valéry Giscard d'Estaings am 22. April 2003 beginnend angesetzt werden. Völlig unerwartet hatte der Konventsvorsitzende Vorschläge für die künftige Gestaltung der Union vorgelegt, die von den bisherigen Deliberationen des Konvents völlig abgekoppelt waren. Die erste Plenardebatte im Konvent über die Vorschläge fand am 24./25. April statt. Diese Vorschläge können als Blaupause für ein *directoire* der großen Mitgliedsländer interpretiert werden. Entsprechend unter Druck gesetzt mussten sich daher die kleinen Mitgliedsländer sehen – dieser Kategorie sind alle Beitrittskandidaten mit der Ausnahme Polens zuzuzählen. Für Polen enthielten die Vorschläge Giscard's eine andere Unzumutbarkeit: das System der Mehrheitsbildung im Falle von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat der Europäischen Union. Mit dem Vorschlag einer doppelten Stimmengewichtung wurde die in Nizza errungene und für Polen und Spanien vorteilhafte Adaptierung des bisherigen Systems in Frage gestellt.

Von der generellen Unmöglichkeit des Gleichzeitigen aufgrund der Termine ihrer Beitrittsreferenden betroffen waren: Litauen (Referendum 10.–11. Mai), die Slowakei (16.–17. Mai), Polen (7.–8. Juni) und Tschechien (13.–14. Juni). Dieser Umstand ist deswegen von

4 Norman (FN 3).

besonderer Bedeutung, weil sich die Regierungen – und alle proeuropäischen Parteien – in den Kampagnen für eine Darstellung der Union und der aus der jeweiligen Ländersicht besonderen Vorteile einer EU-Mitgliedschaft entscheiden mussten, die einen *status quo* repräsentieren musste. Dieser institutionelle *status quo* der Union war jener der gültigen Verträge incl ihre prospektiven Erweiterung bzw Anpassung durch die Regelungen aus dem Vertrag von Nizza, der am 17. Februar 2003 in Kraft treten sollte bzw jene Regelungen, die aus den Beitrittsverhandlungen folgten. All dies war zusammengefasst im Beitrittsvertrag, der am 16. April 2003 feierlich in Athen unterzeichnet worden war. Die historische Stunde herausstreichend, die den „Beginn des Endes der Teilung Europas“ markieren sollte, wurde nicht wenig Aufwand getrieben, dieses Datum im kollektiven Gedächtnis Europas zu verankern. Es kann davon ausgegangen werden, dass die symbolische Tragweite des Ereignisses in den beitrittswilligen Staaten noch höher eingeschätzt worden war, als in den Mitgliedstaaten. Die Tinte der Paraphrasen unter diesen Beitrittsvertrag dürfte in der warmen Athener Luft bereits getrocknet gewesen sein, als wenige Tage später *Valery Giscard d'Estaing* mit seinen im Wortsinn revolutionären Vorschlägen den gesamten Konvent und die interessierte Öffentlichkeit aufschrecken sollte.

Die im Konvent praktizierte Methode der Konsensfindung über den rationalen Austausch von Argumenten war in dieser Situation über alle Maßen strapaziert worden. In Anbetracht der anstehenden Beitrittsreferenden waren die oben genannten beitrittswilligen Staaten dazu gezwungen, die Tragweite der Vorschläge *Giscard's* möglichst herunterzuspielen. Der Widerspruch zw den Vorgängen im Konvent und des Bildes der Union, das in den Beitrittskampagnen gezeichnet worden war – in Polen lief die Kampagne ironischer Weise unter dem Titel „Union ohne Geheimnisse“ – war politisch nicht produktiv bewältigbar.

Verdrängung des Konvents aus der Öffentlichkeit

Dieser Widerspruch führte zu einer Politik der Verdrängung des Konvents und seiner Arbeit

aus dem politischen Diskurs der Beitrittskandidaten bzw verschlechterte zumindest die Chancen im Diskurs eine prominente Rolle einzunehmen. Dieses Ausstrahlen der „argumentativen Auseinandersetzungen über die besten Lösungen“ des Konvents in die Öffentlichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten – und beitrittswilligen Staaten – war aber eine der Bestrebungen des Konvents gewesen; ein eigenes Berichtswesen war eingerichtet worden, das va den Zweck hatte, die einzelnen Vertreterinnen und Vertreter des Konvents vor dem Plenum in die Verantwortung zu nehmen, die jeweilige nationale Debatte zu stimulieren. Die Etablierung der Internetseite des Konvents zielte in die selbe Richtung.

Eine systematische Auswertung von Protokollen des (nicht öffentlich tagenden) polnischen Europaausschusses bzw des Hauptausschusses des *Sejm* macht deutlich, dass etwa die polnische Regierung unter dem Druck der euroskeptischen Opposition die Debatten über den Konvent und seine Inhalte – erfolgreich – zu unterdrücken versuchte.⁵

So fand etwa in den mehr als 17 Monaten, in denen der Konvent tagte, nur eine Sitzung des *Sejm*-Hauptausschusses statt, auf deren Tagesordnung die Konventsarbeiten standen – dies zum Ende der „listening phase“ im Konvent und etwa ein Jahr vor dem Referendum über den EU-Beitritt. Ab diesem Zeitpunkt hatte das Präsidium – trotz gegenteiliger Versuche von anderen einflussreichen SLD-Abgeordneten⁶ – keine weitere Debatte über den Konvent vor dem Ende der Konventstätigkeit und dem Referendum angesetzt. Auf derselben Linie lag die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, wie die Analyse von Agenturmeldungen und Zeitungsberichten belegt. Dies gilt besonders für die Zeit zw der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags in Athen durch die 25 Staats- und Regierungschefs Ende April und dem Beitrittsreferendum Anfang Juni.

5 Vgl dazu *Gaisbauer*, *Debating Enlargement and Constitution in Poland: The Coincidence of Impossibilities*, Conference-Paper (2004).

6 SLD: *Sojusz Lewicy Demokratycznej*; Vereinigung der demokratischen Linken – jene Parlamentspartei, die die Minderheitsregierung *Leszek Millers* bildete.

Nöte der polnischen Regierung: Nizza oder der Tod

Der dadurch erzeugte Mangel an nationaler Diskussion führte in Polen zu zwei Problemlagen. Zum einen konnten die polnischen Mitglieder im Konvent nicht mit derselben Glaubwürdigkeit gegen die neuen institutionellen Machtverhältnisse opponieren, wie dies etwa die spanischen Mitglieder konnten. Zum anderen führte dieser Mangel an Debatte dazu, dass die innenpolitisch schwer angeschlagene Minderheitsregierung unter *Leszek Miller* in der polnischen Öffentlichkeit keine „Verhandlungsmasse“ aufbauen konnte, die es ihren Vertreterinnen und Vertretern ermöglicht hätte, in der Regierungskonferenz dem System der doppelten Stimmgewichtung zuzustimmen – und dies politisch zu überleben. Im Gegenteil gelang es der Opposition müheelos, die Regierung qua Parlamentsbeschlüssen unter das Motto „Nizza oder der Tod“ und so zu einer unnachgiebigen Haltung in der Frage der doppelten Stimmgewichtung zu zwingen. „Nizza oder Tod“ meinte in dieser Hinsicht va: „Nizza oder der Tod der Regierung Miller“. Dies stellte schließlich einen Hauptgrund für das Scheitern des Gipfels in Brüssel im Dezember 2003 dar, wodurch der Prozess der europäischen Verfassungsgebung großen Schaden genommen hat.

Über diesen Zusammenhang hinaus verweist der Fall Polens auf eine Problemkonstellation, die systematischen Charakter für die Frage der Legitimität des Konvents bzw seines Verfassungsentwurfs aus der Sicht der Beitrittskandidaten hat: die Gleichzeitigkeit des Unmöglichen von Beitritt und Verfassungsgebung führte in diesen Staaten zu einem

Mangel an Legitimität des Konvents und „seiner“ Verfassung. Ob dieser Legitimitätsmangel auch auf das Ergebnis der Regierungskonferenz – der nun zur Ratifikation vorliegende Europäische Verfassung – ausstrahlen wird, wird sich in den Debatten jener neuen Mitgliedstaaten zeigen, die ein diesbezügliches Referendum vorsehen.

Der rekapitulierende Blick aufs Ganze: der unvollständige Konstitutionalismus

Betrachtet man den Konvent zur Zukunft Europas und seine Arbeits- und Erfolgsbedingungen aus der Sicht jener beitragswilligen Staaten, die im Sommer 2003 Referenden über den Beitritt zur Europäischen Union zu organisieren hatten, so zeigt sich ein Widerspruch, der bisher so nicht wahrgenommen worden ist: Die Arbeit des Konvents stand in diesen Staaten notwendigerweise im Schatten der Beitrittskampagnen. Aus dieser Konstellation folgt, dass der gesamte europäische Verfassungsgebungsprozess in den Öffentlichkeiten dieser Staaten eher nach dem überkommenen Muster der Regierungskonferenzen wahrgenommen worden war; das *novum* der öffentlichen und demokratisch organisierten Arbeitsweise des Konvents in der Vorbereitung der Verfassung konnte in diesen Öffentlichkeiten keine entsprechende Resonanz erzeugen. Im Gegenteil liegt der Verdacht nahe, dass der Konvent als ein Instrument zur Absicherung des Einflusses diverser europäischer Schlüsselkräfte aufgefasst worden sein könnte. Entsprechende Argumentationen euroskeptischer Parteien mussten in der aufgezeigten Problemkonstellation glaubhafter erscheinen, als dies allgemein vermutet werden würde.